

# PLAN DE ORDENACIÓN DEL LITORAL



XUNTA  
DE GALICIA

## TÍTULO I

### CAPITULO 2

Criterios metodológicos





|    |                                                                                         |   |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------|---|
| 1. | PRINCIPIOS RECTORES PARA UNA PROTECCIÓN SOSTENIBLE .....                                | 4 |
|    | 1.1. Objetivos clave.....                                                               | 5 |
|    | 1.2. Principios rectores de las políticas.....                                          | 5 |
| 2. | LA PROTECCIÓN DEL LITORAL Y EL PAISAJE, UN NUEVO<br>ENFOQUE PARA LA PLANIFICACIÓN ..... | 6 |



## 1. PRINCIPIOS RECTORES PARA UNA PROTECCIÓN SOSTENIBLE

En las últimas décadas se han producido y se siguen produciendo cambios tan rápidos y determinantes en los paisajes de nuestras costas que parecen reflejar el desconocimiento o el desprecio por sus valores. La importancia cuantitativa y cualitativa de estas transformaciones han quedado reflejadas en numerosos estudios sobre los cambios recientes en los usos del suelo de diferentes investigadores y organizaciones en toda Europa.

Fruto del impacto que provocan estas transformaciones en el funcionamiento del sistema ambiental pero también en la calidad de los paisajes, la protección del litoral se ha convertido en un clamor popular e institucional del que todos los estados europeos se han hecho eco y que en el denominado Espacio Atlántico carece aún de una pieza: la protección de la costa de Galicia.

Al mismo tiempo los diferentes planeamientos en los distintos estados europeos insisten en poner de manifiesto la crisis del planeamiento espacial convencional para dirigir los procesos contemporáneos de transformación del territorio.

Desde esta perspectiva, el planeamiento ha de integrarse en el seno de las políticas, económicas y ambientales de cada región para mostrarse como un documento eficaz para dirigir estos procesos y generar entornos de calidad.

Los modelos basados en el zoning, los modelos estáticos y deterministas, se han demostrado ineficaces para la territorial o urbana. Estamos así experimentando en toda Europa un paso de la planificación espacial a la gobernanza del territorio. Este paso lleva consigo una necesaria interpretación creativa del territorio a escala territorial basado en el análisis de los procesos y transformaciones de las sociedades humanas y de los recursos y sistemas naturales.

La consolidación en esta última década del concepto de desarrollo sostenible nos ofrece un contexto científico de realidad social y natural en constante diálogo y establece la necesidad de una gestión temporal de los valores y de los recursos. Es decir, estamos ante un nuevo paradigma, el de la sostenibilidad, cuya mayor aportación es la de facilitar una aproximación al territorio entendiendo éste como un recurso económico, pero también como un activo patrimonial tanto desde el punto de vista natural como el cultural.

El desarrollo sostenible puede ser definido como **“un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades”**. Esta definición fue empleada por primera vez en 1987, en el informe Brundland, en la Comisión Mundial del Medio Ambiente de las Naciones Unidas, creada en 1983.

Este concepto tiene como antecedente más lejano, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de Estocolmo, 1972.

La Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo definió este concepto del desarrollo sostenible y la Unión Europea apoyó decididamente esta declaración en la Cumbre para la Tierra de las Naciones Unidas celebrada en Río de Janeiro en 1992. En la posterior Conferencia de Río+5, la Unión Europea y sus estados miembros se comprometieron a formular estrategias de desarrollo sostenible. El Tratado de Ámsterdam, firmado en 1997, hizo del desarrollo sostenible una de las principales tareas de la Unión Europea. En 2001, la Unión Europea adoptó su Estrategia de desarrollo sostenible en Gotemburgo. En 2002 el Consejo Europeo de Barcelona añadió la dimensión exterior de la Estrategia y la Unión Europea apoyó activamente las conclusiones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo sostenible y Medio Ambiente de Johannesburgo. En el 2004, la Conferencia de Aalborg +10- inspiración para el futuro, realiza un llamamiento para que los gobiernos locales y regionales europeos se unan a la firma de los Compromisos de Aalborg y formen parte de la Campaña europea de ciudades y pueblos sostenibles. El 11 de enero de 2006 se produce la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo sobre una Estrategia temática para el Medio ambiente urbano.

No cabe duda de que la Unión Europea (UE) está firmemente comprometida con la promoción del desarrollo sostenible. Es un principio clave de todas sus políticas y actuaciones y de esta manera aspira a crear una sociedad sobre los fundamentos de la libertad, la democracia y el respeto de los derechos fundamentales, que fomente la igualdad de oportunidades y la solidaridad entre sus miembros y con las futuras generaciones.

En este sentido se está trabajando por un desarrollo sostenible de Europa basado en el crecimiento económico equilibrado, un alto nivel de educación y progreso social y un alto nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Un planteamiento proactivo en este terreno permitirá a la Unión Europea transformar la necesidad de protección del medio ambiente y de cohesión social en nuevas oportunidades para la innovación, el crecimiento y el empleo.

El desarrollo sostenible insiste así en una visión amplia y a largo plazo de la sostenibilidad y constituye un objetivo fundamental de todas las políticas de la Comunidad Europea. Su objetivo es la mejora continua de la calidad de vida de los habitantes del planeta y de las futuras generaciones. Se trata de preservar la capacidad de la Tierra para sustentar la vida en todas sus formas. Garantiza la solidaridad entre los actuales habitantes y con las generaciones futuras. Trata de fomentar una economía dinámica con un alto nivel de empleo y educación, de protección de la salud, de cohesión social y territorial y de protección del medio ambiente en un mundo seguro y en paz respetando la diversidad cultural.

Para alcanzar estos objetivos en Europa y en el mundo, la Unión Europea y sus estados miembros se han comprometido a perseguir y respetar, solos o con sus socios, los siguientes objetivos y principios:

## 1.1. OBJETIVOS CLAVE.

### 1.1.1. Protección ambiental

Salvaguardar la capacidad de la Tierra para sustentar la vida en todas sus formas, respetar los límites de los recursos naturales del planeta y garantizar un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente. Prevenir y reducir la contaminación ambiental y fomentar la producción y el consumo sostenibles para romper el vínculo entre crecimiento económico y degradación.

### 1.1.2. Cohesión e igualdad social

Fomentar una sociedad democrática, socialmente incluyente, cohesionada, sana, segura y justa que respete los derechos fundamentales y la diversidad cultural, que ofrezca las mismas oportunidades para todos sus miembros y combata la discriminación en todas sus formas.

### 1.1.3. Prosperidad económica

Fomentar una economía próspera, innovadora, rica en conocimientos, competitiva y respetuosa con el medio ambiente que garantice un alto nivel de vida con pleno empleo de alta calidad en todo el territorio de la Unión Europea.

### 1.1.4. Cumplir con nuestras responsabilidades internacionales

Favorecer el establecimiento y defender la estabilidad de instituciones democráticas en todo el mundo, basadas en la paz, la seguridad y la libertad. Contribuir de forma activa al desarrollo sostenible del planeta y garantizar que las políticas internas y externas de la Unión Europea sean coherentes con el desarrollo sostenible del planeta y se ajusten a los compromisos internacionales.

## 1.2. PRINCIPIOS RECTORES DE LAS POLÍTICAS

### 1.2.1. Promoción y protección de los derechos fundamentales

Hacer del ser humano el centro de las políticas de la Unión Europea promocionando los derechos fundamentales, luchando contra todas las formas de discriminación y contribuyendo a la reducción de la pobreza en el planeta.

### 1.2.2. Equidad intra e intergeneracional

Hacer frente a las necesidades de los habitantes de la UE y del resto del planeta sin poner en peligro la capacidad de las futuras generaciones para cubrir las suyas.

### 1.2.3. Una sociedad abierta y democrática

Garantizar el derecho de los ciudadanos al acceso a la información y a la justicia. Desarrollar canales adecuados de consulta y de participación de todas las asociaciones y partes interesadas.

### 1.2.4. Participación ciudadana

Impulsar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. Aumentar la educación y la sensibilización de la opinión pública en materia de desarrollo sostenible. Informar a los ciudadanos del impacto de su modo de vida en el medio ambiente y de las alternativas más sostenibles a su disposición.

### 1.2.5. Participación de las empresas y de los interlocutores sociales

Mejorar el diálogo social, aumentar la responsabilidad social de las empresas y fomentar las asociaciones entre el sector público y el privado para lograr una mayor cooperación y el establecimiento de responsabilidades comunes para conseguir una producción y consumo sostenibles.

### 1.2.6. Coherencia de las políticas y gobernanza

Fomentar la coherencia entre todas las políticas de la Unión Europea y entre las acciones a nivel local, regional y nacional con el fin de aumentar su contribución al desarrollo sostenible.

### 1.2.7. Integración de las políticas

Fomentar la integración de las consideraciones económicas, sociales y ambientales de forma que sean compatibles y se refuercen mutuamente a través del pleno aprovechamiento de los instrumentos de mejora de la reglamentación, como la evaluación equilibrada del impacto y la consulta de las partes interesadas.

### 1.2.8. Utilizar los mejores conocimientos disponibles

Garantizar el desarrollo, evaluación y ejecución de las políticas de acuerdo con los mejores conocimientos disponibles. Garantizar que dichas políticas son rentables y viables económicamente.

### 1.2.9. Principio de precaución

Observar el principio de precaución en caso de que existan dudas científicas razonables para evitar posibles daños a la salud pública o el medio ambiente y adoptar medidas preventivas.

### 1.2.10. Hacer que el contaminador pague

Garantizar que los precios reflejan los costes reales para la sociedad de las actividades de producción y consumo y que los contaminadores pagan los daños que causan a la salud pública y al medio ambiente.

En resumen, la calidad de vida, la integración de las políticas y decisiones y la igualdad, son las claves de un crecimiento económico que promueve el progreso o el equilibrio social al mismo tiempo que un uso racional de los recursos y del territorio sin producir un menoscabo de sus valores.

Tal y como se ha indicado en el capítulo introductorio de este documento el desarrollo sostenible de Galicia es una prioridad estratégica de la acción de gobierno de la Xunta de Galicia. Desde este punto de vista en la elaboración del POL hemos tenido en cuenta estos objetivos y principios en el marco de un nuevo cambio de modelo metodológico que promueva ese paso de la planificación espacial a la gobernanza de las sociedades humanas, los recursos y sus sistemas naturales.

Entendemos, por lo tanto, que cualquier instrumento de ordenación territorial, aunque tenga encomendado como en este caso la protección, es un instrumento de gestión sostenible del territorio, es decir, un mecanismo de gobierno de los humanos y los sistemas naturales.



*O Esteiro. Costa de Bares y Picón*

## 2. LA PROTECCIÓN DEL LITORAL Y EL PAISAJE, UN NUEVO ENFOQUE PARA LA PLANIFICACIÓN

En el contexto anteriormente descrito la elaboración de un instrumento de la naturaleza del Plan de ordenación del litoral es una oportunidad para establecer un nuevo enfoque que recoja los objetivos y principios anteriormente descritos. El paisaje, entendido en el seno del **Convenio Europeo (Florenia 2000)** y de la **Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia**, se convierte en una herramienta para una planificación sostenible del territorio litoral.

Sobre la base de un primer proyecto elaborado por el Congreso de los poderes locales y regionales de Europa (CPLRE) en el marco de su Recomendación 40 (1998), el Comité de los ministros del Consejo Europeo creó en 1999 un grupo restringido de expertos encargados de la redacción de un Convenio europeo del paisaje, sobre los auspicios de un Comité del Patrimonio cultural (CC-PAT) y del Comité para las actividades del Consejo Europeo en materia de diversidad biológica y paisajística (CO-DBP). El texto final del Convenio, seguido de los trabajos de este grupo de expertos, con participación de los principales organismos internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, fue adoptado por el Comité de ministros del Consejo de Europa, el 19 de julio de 2000. El Convenio se abrió a la firma en Florenia, Italia, el 20 de octubre de 2000, en el marco de la campaña del Consejo de Europa “Europa, un patrimonio común”.

El Convenio entró en vigor el 1 de marzo de 2004, el primer día después de haber expirado un periodo de tres meses tras la fecha en que diez Estados miembros del Consejo de Europa expresaran su consentimiento de vincularse a él. El 26 de noviembre de 2007 el Estado Español ratificó este Convenio. Esta ratificación, entró en vigor el 1 de marzo de 2008 y tiene la finalidad de promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes europeos y organizar la cooperación europea en materia de paisaje.

El **Convenio Europeo del Paisaje** establece por vez primera que el paisaje es un elemento esencial del bienestar individual y social y de la calidad de vida de las poblaciones, y que el paisaje contribuye al disfrute de los seres humanos así como a la consolidación de la identidad europea. Al mismo tiempo pone de manifiesto el valor del paisaje como elemento cultural, ecológico, ambiental y social y como un recurso económico, especialmente desde el punto de vista de su atractivo turístico. Uno de los aspectos más interesantes de este Convenio Europeo del Paisaje es que, por primera vez, se establece una definición integradora del paisaje como un marco de referencia, sentando las bases de las distintas políticas, normativas y metodologías del paisaje en Europa.

**“Paisaje designa cualquier parte del territorio, tal como es percibida por las poblaciones, cuyo carácter resulta de la acción de factores naturales y/o humanos y de sus interrelaciones.” (art. 1).**

El texto propone un marco global para la cooperación en la protección y gestión del paisaje europeo, teniendo en cuenta sus valores culturales y naturales, así como una participación efectiva de las poblaciones locales en esta tarea. El documento da respuesta a la necesidad de elaborar las bases para una consideración común del paisaje como patrimonio en sí mismo, así como su potencialidad como recurso.

En el preámbulo del texto del Convenio, el paisaje es entendido desde una visión integradora de otros conceptos (patrimonio, medio ambiente, territorio, cultura, estética) que busca compaginar los aspectos objetivos y subjetivos, formales y causales presentes en este concepto. Es precisamente esta visión la que le proporciona riqueza semántica, transversalidad y un nuevo interés desde distintos objetivos y enfoques para la ordenación territorial y es precisamente desde este enfoque desde el que se elabora este documento.

El texto hace referencia a todo tipo de paisaje (rural, urbano, degradado o protegido) reclamando así la atención para todos los paisajes, sean “espacios naturales, rurales, urbanos o periurbanos... concierne tanto a los que pueden ser considerados notables como a los paisajes cotidianos y a los paisajes degradados”, porque en todas partes “es un elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones”. Este entendimiento de que todo el territorio debe ser considerado como paisaje es sin duda una de las cuestiones más innovadoras del Convenio y con la que se ha trabajado desde la ordenación del territorio, la protección del medio ambiente y del paisaje. **Por primera vez el paisaje no se configura ya como una cuestión excepcional o pintoresca sino como el soporte del territorio sobre el que se asientan las poblaciones y como un elemento imprescindible para la calidad de vida de las poblaciones.**

Este es el concepto de paisaje cuya protección, gestión y ordenación se pretende. Lógicamente, si la visión del paisaje que se escoge es una en la que tiene cabida todo el territorio, no se puede mantener como única actitud la conservacionista o proteccionista, dominante en las normas vigentes, sobre todo en nuestro país, orientadas a la consideración únicamente de paisajes excepcionales o suelos de especial valor (ecológico, forestal, etc.).

Es decir, todo paisaje o, lo que es lo mismo, todo territorio percibido contiene elementos que deben ser simultáneamente protegidos, gestionados y ordenados. Esta es una llamada de atención, una propuesta de estudio y reflexión y, a la vez, una invitación para buscar propuestas imaginativas con respecto a la organización, conservación y utilización del territorio.

En este sentido la Comunidad Autónoma de Galicia es una de las pocas que cuenta con un marco jurídico propio en materia de paisaje, la **Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia**, que recoge el espíritu del Convenio.

Aunque este es el primer paso, se debe promover una auténtica política de paisaje en el marco del espíritu impulsado por el Convenio europeo. En la actualidad no podemos decir que exista todavía en Galicia, al igual que en la mayoría del estado español una conciencia global e integradora sobre el territorio generalizada, puesto que el tratamiento del paisaje ha venido siendo asumido desde las distintas políticas (y miradas) sectoriales. La mayoría de las veces, además, atendiendo únicamente a los paisajes o parajes de excepcional belleza o singularidad y no “*a todo el territorio [...] y trata de los espacios naturales, rurales, urbanos y periurbanos. Incluye los espacios terrestres, las aguas interiores y marítimas. Conciérne tanto a los paisajes que pueden ser considerados notables, como a los paisajes cotidianos y a los paisajes degradados*”, tal y como se establece en el artículo primero del Convenio europeo del Paisaje.

El POL surge de la reflexión y el compromiso por realizar una política activa de gestión del paisaje tal y como se define en el artículo 5 de la Ley 7/2008 de 7 de julio de protección del paisaje de Galicia.

El paisaje se convierte así en la herramienta de análisis y propuesta del POL, puesto que permite mostrar la manifestación espacial de las relaciones entre el hombre y su ambiente. Es el resultado de los factores físicos (geología y clima, en primer término, fisiografía, suelo y agua) y factores bióticos (vegetación y fauna) que conforman un territorio. Su estructura actual responde a la interrelación de estos factores con las sociedades humanas, su historia y su tecnología.

Anteriores enfoques metodológicos de planificación territorial pasaban por la utilización de un método para analizar separadamente cada componente del territorio, se estudiaba sectorialmente cada uno de ellos y la suma de todos arrojaba la síntesis del análisis. De esta manera el territorio era tratado como una realidad alejada de las poblaciones y de su cultura, alejada de su paisaje.

La alternativa que se propone es la de reutilizar las tradicionales prácticas del urbanismo dedicadas a las formas y procesos urbanos y aplicarlos también al espacio rural como lógicas de sistemas de naturaleza diferente pero que esconden voluntades proyectuales dentro de un contexto cultural y de paisaje más amplio. Se trata, por lo tanto de, una vez determinados los elementos estructurantes y característicos del paisaje, analizar sus procesos de formación, su evolución y las interacciones entre cada uno de ellos, confrontándolos con las necesidades de nuestras poblaciones para poder valorar de esa manera las intervenciones que sobre estos paisajes se propongan. Es decir utilizar el paisaje desde esta mirada contemporánea como herramienta de gestión del territorio aplicada a la protección y la ordenación del litoral de Galicia.

El reconocimiento de la multiplicidad de territorios, de sus geometrías y geografías ayudará en avanzar tratamientos más sensibles y respetuosos capaces de contemplar la heterogeneidad del medio urbano y rural, sus modos de producción del espacio, así como sus usos.

La metodología que se propone pone el énfasis en la identificación de las distintas unidades de paisaje y en el análisis de la estructura física del territorio que abarcan como una premisa para acceder a su concreción formal y, por lo tanto, garantizar la compatibilidad del desarrollo urbano y rural con el desarrollo y conservación (potencialidad de transformación) del paisaje.

Principios del Plan de Ordenación del Litoral.

Queremos recoger en este apartado no los objetivos del POL establecidos en la legislación y los recogidos en el capítulo anterior atendiendo a su marco jurídico sino los principios que lo inspiran.



Reconocimiento del paisaje como una herramienta y un valor de cualquier territorio.

Desde esta posición entendemos que es necesaria una renovación de la política ambiental y territorial de Galicia con el objeto de conciliar la protección del paisaje no sólo con el desarrollo urbanístico sino también con el uso y disfrute del mismo demandado por la sociedad como un elemento más de bienestar social. Es necesario mantener el equilibrio entre el territorio rural y el urbano, sin que por ello debamos permanecer impasibles experimentando la degradación de un valor, el del paisaje, imprescindible para la calidad de vida de las poblaciones y para la identidad de los territorios.

Del mismo modo es imprescindible compatibilizar el desarrollo socioeconómico con la preservación de estos paisajes.

Es necesario adoptar una serie de medidas específicas para la identificación y valoración de los paisajes, la sensibilización sobre la conveniencia de su conservación, la formación y la educación en relación con los mismos, para llegar a un verdadero reconocimiento de su calidad.

Reconocimiento de los valores naturales del territorio, de sus procesos y de su sistema ambiental como soporte de actividades humanas y de los ecosistemas y de la diversidad, complejidad y conectividad de los mismos.

Reconocimiento de los elementos y sistemas patrimoniales fruto de la actividad humana y de la relación de esta con la explotación de los recursos naturales.

La memoria de un territorio, sus trazas es un hecho diferenciador que le aporta carácter y valor.

Racionalización de los sistemas de asentamientos y de ocupación del territorio a partir de los procesos históricos de organización del territorio.

Construir desde lo construido, trabajar con esta memoria debería ser la guía de un planeamiento respetuoso con los valores culturales y etnográficos.

Integración de los usos y actividades contemporáneos con los sistemas naturales y patrimoniales anteriores de tal manera que su desarrollo sea compatible con sus valores y estructuras.

Entendiendo la integración tal y como se analizará con posterioridad como un mecanismo de comprensión de lo existente. De tal manera que la propuesta se incorpore al territorio urbano o rural existente de manera respetuosa con sus valores.

Consumo racional de suelo, fomentando la concentración urbana, evitando la dispersión y favoreciendo los procesos de recualificación de las áreas degradadas.

El territorio, en todo el mundo es un recurso escaso y no renovable. La rehabilitación de áreas degradadas y la recualificación de ámbitos deteriorados o en desuso favorece su preservación al mismo tiempo que incorpora parámetros de calidad sobre la realidad existente.

Incorporación de criterios y estrategias de calidad paisajística y sostenibilidad ambiental.

Tanto a la escala territorial como a la escala de proyecto es necesario el establecimiento de estrategias y acciones que sienten la base de un nuevo modelo de trabajar con el territorio. En ese sentido es necesario una renovación



*Seo de Baldaio. Arco Bergantiñán*

de todos los profesionales y agentes que trabajamos en el mismo con el propósito de alcanzar mayores objetivos de calidad.

La coordinación y la solidaridad administrativa.

La integración de las políticas sectoriales con impacto en el territorio (vivienda, turismo, actividades económicas, energía y transportes) en la de ordenación territorial.

La educación en la diversidad natural, patrimonial y paisajística al objeto de poner en valor el carácter de cada territorio.

El conocimiento de este patrimonio es la base para su consideración, protección y gestión.

La transparencia y el respeto, porque sin respeto a las normas y convenciones regionales, nacionales e internacionales democráticamente aprobadas la convivencia, el paisaje y el medio ambiente se deterioran, muchas veces de manera irreversible.

